

University of Groningen

## Vervolgonderzoek robuustheid prognoses autonome kostenontwikkelingen bij drinkwaterbedrijven en waterschappen

Hoeben, C.

**IMPORTANT NOTE:** You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

*Document Version*

Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*

2012

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Hoeben, C. (2012). *Vervolgonderzoek robuustheid prognoses autonome kostenontwikkelingen bij drinkwaterbedrijven en waterschappen*. (COELO-Rapport; Vol. 12-6). COELO.

### Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

### Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

# **Vervolgonderzoek robuustheid prognoses autonome kostenontwikkelingen bij drinkwaterwaterbedrijven en waterschappen**

dr. C. Hoeben



**rijksuniversiteit  
groningen**

**COELO**

**Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden**



# **Vervolgonderzoek robuustheid prognoses autonome kostenontwikkelingen bij drinkwaterwaterbedrijven en waterschappen**

Corine Hoebe

COELO

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden

Faculteit Economie en Bedrijfskunde

Rijksuniversiteit Groningen

**[www.coelo.nl](http://www.coelo.nl)**

COELO-rapport 12-6

2012

ISBN 978-90-76276-78 6

© COELO, Groningen, 2012

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming. Aan het verzamelen en het verwerken van de gegevens voor deze uitgave is de grootst mogelijke zorg besteed. Iedere aansprakelijkheid voor de gevolgen van activiteiten die op basis van deze gegevens worden ondernomen wordt echter afgewezen.

# Inhoud

Beleidssamenvatting	6
Achtergrond	6
Onderzoeksvragen	6
Resultaten	7
0. Voorwoord	9
1. Inleiding	10
1.1. Algemeen	10
1.2. Onderzoeksvragen	11
1.3. Opzet rapport	12
2. Prognose kostenontwikkeling drinkwaterbedrijven	13
2.1. Algemeen	13
2.2. Prognose kostenontwikkeling	13
2.3. Robuustheid prognose	14
2.4. Mogelijkheid autonome prognose later bij te stellen	15
2.5. Afsluitend	16
3. Bijstelling prognose waterschappen	17
3.1. Algemeen	17
3.2. Mogelijkheden bijstelling autonome ontwikkeling	17
3.3. Afsluitend	18

# Beleidssamenvatting

## Achtergrond

In het Bestuursakkoord Water uit 2011 zijn afspraken gemaakt tussen Rijk, VNG, Unie van Waterschappen, Vewin, IPO en Rijkswaterstaat over te realiseren doelmatigheidswinsten. Afgesproken is dat in de waterketen (het water in de buizen) een doelmatigheidswinst wordt behaald van 450 miljoen euro en in het watersysteem (vooral oppervlaktewater en waterkering) 300 miljoen euro. Deze doelmatigheidswinsten moeten ervoor zorgen dat de kostenstijging in de watersector kleiner zal worden dan werd voorzien vóór het vaststellen van het betreffende akkoord. Om na te gaan of er een doelmatigheidswinst wordt gerealiseerd zijn prognoses nodig van de zogenoemde autonome ontwikkeling, de ontwikkeling die zou zijn opgetreden als er geen doelmatigheidsvergrotenende maatregelen zouden worden genomen.

In 2011 hebben de betrokken partijen een voorstel geformuleerd waarin is beschreven hoe de ontwikkelingen rondom de doelmatigheid zullen worden gemonitord. Als onderdeel hiervan is COELO gevraagd om de robuustheid te toetsen van de prognoses van de autonome ontwikkeling. In het huidige rapport wordt de prognose van de autonome kostenontwikkeling in de drinkwatersector geanalyseerd.

De robuustheid van andere prognoses is in eerdere rapporten geanalyseerd.<sup>1</sup> In deze eerdere onderzoeken was het voor COELO nog onduidelijk hoe de prognose van de ontwikkeling van de waterschapsheffingen eventueel zou kunnen worden bijgesteld. De Unie van Waterschappen heeft dit daarom via een concreet voorbeeld verduidelijkt. Deze methode is door COELO beoordeeld. Het resultaat hiervan is eveneens weergegeven in dit rapport.

## Onderzoeksvragen

*1. Hoe robuust is de prognose van de autonome ontwikkelingen in de drinkwatersector?*

Hierbij is zoveel mogelijk ingegaan op de volgende punten:

- welke uitgangspunten liggen ten grondslag aan de prognose? Van welke macro-ontwikkelingen, van welk beleid is uitgegaan?

---

<sup>1</sup> C. Hoeben, J. B. Geertsema, J. Veenstra en M.A. Allers, *Vorbereiding monitor doelmatigheidswinst in het waterbeheer*, en C. Hoeben en M.A. Allers, *Robuustheid prognoses autonome lastenontwikkelingen bij waterschappen en drinkwaterbedrijven*.

- is het mogelijk om de prognose van de autonome ontwikkeling later bij te stellen als er relevante ontwikkelingen optreden op macro-economisch of boekhoudkundig gebied of bij veranderingen in nationaal of internationaal beleid?

*2. Is de methode die de Unie van Waterschappen voorstelt om de prognoses van de waterschappen bij te stellen robuust?*

## **Resultaten**

### **Robuustheid prognoses drinkwaterbedrijven**

De prognose van de autonome kostenontwikkeling bij drinkwaterbedrijven is tot stand gekomen door ieder drinkwaterbedrijf zelf te laten nagaan welke kostenontwikkeling tot 2020 wordt verwacht. De bedrijven zijn nagegaan welke ontwikkeling zij verwachten op basis van de reguliere activiteiten. Daarnaast zijn de bedrijven nagegaan of zij verwachten extra kosten te maken als gevolg van bijvoorbeeld extra investeringen in het waterleidingnet of verdergaande maatregelen om het water te zuiveren of ontharden. De prognoses van de afzonderlijke bedrijven zijn geanalyseerd door Vewin en Accenture en besproken met de sector. Hierdoor is ervoor gezorgd dat de bedrijven dezelfde definities hanteren om de kostenontwikkeling in beeld te brengen. Daarnaast hebben Vewin en Accenture de bedrijven gewezen op ontwikkelingen en trends bij de andere bedrijven om zo veel mogelijk te voorkomen dat zaken over het hoofd worden gezien.

COELO heeft een plausibiliteitscontrole uitgevoerd op de cijfers. Wij zijn nagegaan hoe de prognoses tot stand zijn gekomen. Wij hebben geen redenen om te twijfelen aan de robuustheid van de prognose.

Hoewel de drinkwatersector aangeeft dat het lastig zal zijn om de prognose in latere jaren bij te stellen zien wij hier wel mogelijkheden voor. Ook op dit punt achten wij de prognose robuust.

### **Robuustheid prognoses waterschappen**

De prognose van de autonome ontwikkeling bij de waterschappen is onder meer gebaseerd op een expert opinion ten aanzien van de te verwachten ontwikkelingen. In een eerder rapport heeft COELO aangegeven dat het daardoor onduidelijk is hoe de Unie van Waterschappen van plan is om de prognose eventueel bij te stellen als er exogene ontwikkelingen zijn die er voor zorgen dat de kosten voor de waterschappen veranderen. Dit is nu uitgewerkt in een concreet voorbeeld. Daaruit blijkt dat de Unie van Waterschappen een eventuele bijstelling in grote lijnen als volgt wil uitvoeren:

1. Er wordt bepaald hoe hoog de kosten in 2010 zouden zijn geweest als de ontwikkeling in dat jaar zou hebben plaatsgevonden. Om te corrigeren voor de stijging van het btw-tarief met 2 procentpunt wordt bijvoorbeeld nagegaan hoe hoog de kosten zouden zijn als het btw-tarief in 2010 al 2 procentpunt hoger zou zijn geweest.



2. Vervolgens wordt nagegaan hoe veel hoger de kosten zijn in het jaar dat de verandering echt plaatsheeft. Hiervoor worden de in stap 1 berekende kosten verhoogd met het jaarlijkse stijgingspercentage volgens de prognose (3,3 procent per jaar).

De Unie van Waterschappen heeft hiermee volgens COELO duidelijk gemaakt hoe de prognose van de autonome ontwikkeling eventueel wordt bijgesteld. De methode is naar ons oordeel robuust.

## **O. Voorwoord**

Dit onderzoek is uitgevoerd door het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. De auteur dankt Wijnand Dekking (Unie van Waterschappen) en Hendrik Jan IJsinga (Vewin), voor de geleverde informatie en toelichtingen en opmerkingen bij eerdere versies van het rapport. Ook dankt de auteur Maarten Allers voor commentaar op conceptversies van het rapport. De verantwoordelijkheid voor eventuele onvolkomenheden berust bij de auteur.

# 1. Inleiding

## 1.1. Algemeen

Doordat de komende jaren omvangrijke investeringen nodig in het Nederlandse waterbeheer<sup>2</sup> zullen de kosten de komende jaren naar verwachting stijgen. Door doelmatiger te werken zou het echter mogelijk zijn om de kostenstijging te beperken. In het Bestuursakkoord Water 2011 zijn afspraken gemaakt over de te realiseren doelmatigheidswinst. In de waterketen (het water in de buizen) zal in 2020 een doelmatigheidswinst van 450 miljoen euro moeten worden gerealiseerd en in het watersysteem (vooral oppervlaktewater en waterkering) 300 miljoen euro.

De betrokken partijen (ministerie van Infrastructuur en Milieu, Unie van Waterschappen, VNG, provincies, Rijkswaterstaat en de Vewin) willen de ontwikkelingen op het gebied van de doelmatigheid in het waterbeheer monitoren. De werkelijke kostenontwikkeling wordt vergeleken met de zogenoemde prognose van de autonome ontwikkeling. Dat is de kostenontwikkeling die zou zijn ontstaan als er geen maatregelen zouden worden genomen om de doelmatigheid te vergroten. Er zijn daarom robuuste prognoses nodig van deze autonome ontwikkeling.

In 2011 hebben de betrokken partijen een voorstel geformuleerd waarin is beschreven hoe de ontwikkelingen rondom de doelmatigheid zullen worden gemonitord. Als onderdeel hiervan is COELO gevraagd om de robuustheid te toetsen van de prognoses van de autonome ontwikkeling. In het huidige rapport wordt de prognose van de autonome kostenontwikkeling in de drinkwatersector geanalyseerd.

De robuustheid van andere prognoses is in eerdere rapporten geanalyseerd.<sup>3</sup> In deze eerdere onderzoeken was het voor COELO nog onduidelijk hoe de prognose van de ontwikkeling van de waterschapsheffingen eventueel zou kunnen worden bijgesteld. De Unie van Waterschappen heeft dit daarom via een concreet voorbeeld verduidelijkt. Deze methode is door COELO beoordeeld. Het resultaat hiervan is eveneens weergegeven in dit rapport.

---

<sup>2</sup> In navolging van onder meer het Interdepartementaal beleidsonderzoek bekostiging waterbeheer uit 2004 gebruiken wij de term waterbeheer als verzamelterm voor zowel de waterketen (drinkwatervoorziening, riolering en waterzuivering) als het watersysteem (regionale oppervlaktewateren, Rijkswateren, grondwater).

<sup>3</sup> C. Hoeben, J. B. Geertsema, J. Veenstra en M.A. Allers, *Vorbereiding monitor doelmatigheidswinst in het waterbeheer*, en C. Hoeben en M.A. Allers, *Robuustheid prognoses autonome lastenontwikkelingen bij waterschappen en drinkwaterwaterbedrijven*.

## 1.2. Onderzoeksvragen

Om de doelmatigheidswinst te monitoren zijn prognoses nodig van de autonome kostenontwikkeling. Deze wordt in het rapport 'Voorstel monitor doelmatigheidswinst'<sup>4</sup> gedefinieerd als:

“de ontwikkeling die zou hebben plaatsgevonden bij voortzetting van het huidige beleid (stand begrotingen 2010) zonder acties/maatregelen die voortvloeien uit het Bestuursakkoord Water, waarin rekening is gehouden met maatregelen waarover al (politiek) is besloten en waarin (per organisatie) consistente aannames over macro-ontwikkelingen en boekhoudkundige uitgangspunten zijn gemaakt” (blz. 8).

Volgens het Voorstel monitor doelmatigheidswinst is het voor een robuuste prognose van belang dat duidelijk is beschreven welk beleid, welke maatregelen en welke voorziene macro-ontwikkelingen zijn meegenomen bij het opstellen van de prognose. De prognoses moeten zo worden opgebouwd dat het op macroniveau mogelijk is om, indien wenselijk, de autonome ontwikkeling aan te passen wanneer de kostenontwikkeling verandert als gevolg van exogene ontwikkelingen. Dat kan zijn nieuw nationaal of internationaal beleid, onvoorziene ontwikkelingen op macroniveau (bijvoorbeeld energie- en grondstofprijzen, wijziging van rente) of boekhoudkundige wijzigingen.

Op basis van deze bepalingen zullen wij de volgende vraag beantwoorden voor de aangepaste of nieuw opgestelde prognoses van de kostenontwikkeling bij drinkwaterbedrijven:

### *1. Hoe robuust is de prognose van de autonome ontwikkelingen in de drinkwatersector?*

De volgende punten zijn, voor zo ver mogelijk, nagegaan:

- welke uitgangspunten liggen ten grondslag aan de prognose? Van welke macro-ontwikkelingen, van welk beleid is uitgegaan?
- is het mogelijk om de prognose van de autonome ontwikkeling later bij te stellen als er relevante ontwikkelingen optreden op macro-economisch of boekhoudkundig gebied of bij veranderingen in nationaal of internationaal beleid?

Er is al eerder een prognose gemaakt van de ontwikkeling van de waterschapsheffingen. Deze prognose is mede bepaald op basis van een “expert

---

<sup>4</sup> Werkgroep Monitoring Financiële Doelmatigheidswinst, 2011, *Voorstel Monitor Doelmatigheidswinst*. Den Haag, oktober 2011.

opinion". Het was daardoor voor COELO niet duidelijk hoe een eventuele bijstelling van de prognose plaats zou vinden, mocht dit nodig zijn door exogene ontwikkelingen. De Unie van Waterschappen heeft daarom in een concreet voorbeeld uitgewerkt hoe bijstelling plaats zal vinden. Wij hebben deze methode beoordeeld op basis van de volgende vraag:

*2. Is de methode die de Unie van Waterschappen voorstelt om de prognoses van de waterschappen bij te stellen robuust?*

### **1.3. Opzet rapport**

In hoofdstuk 2 wordt de prognose van de kostenontwikkeling in de drinkwatersector geanalyseerd. In hoofdstuk 3 wordt aangegeven hoe de Unie van Waterschappen de prognose van de ontwikkeling van de waterschapsheffingen verwacht aan te passen. Beide hoofdstukken eindigen met een paragraaf waarin wij ons oordeel kort weergeven.

## **2. Prognose kostenontwikkeling drinkwaterbedrijven**

### **2.1. Algemeen**

De drinkwaterbedrijven maken deel uit van de waterketen ('het water in de pijpen'). Zij verzorgen de drinkwatervoorziening. De drinkwaterbedrijven zullen een bijdrage leveren aan de doelmatigheidswinst. Om na te kunnen gaan in welke mate een doelmatigheidswinst wordt gerealiseerd hebben de drinkwaterbedrijven een prognose opgesteld van de autonome kostenontwikkeling in de drinkwatersector. Dit is de kostenontwikkeling die naar verwachting zou ontstaan als er geen doelmatigheidswinst wordt gerealiseerd.

In dit hoofdstuk beschrijven wij de betreffende prognose. We geven aan hoe deze tot stand is gekomen. Daarnaast gaan wij na of er mogelijkheden zijn om de prognose eventueel in de toekomst bij te stellen als kosten van drinkwaterbedrijven veranderen door exogene factoren zoals rijksbeleid. Ten slotte geven wij aan of de prognose volgens ons robuust is.

### **2.2. Prognose kostenontwikkeling**

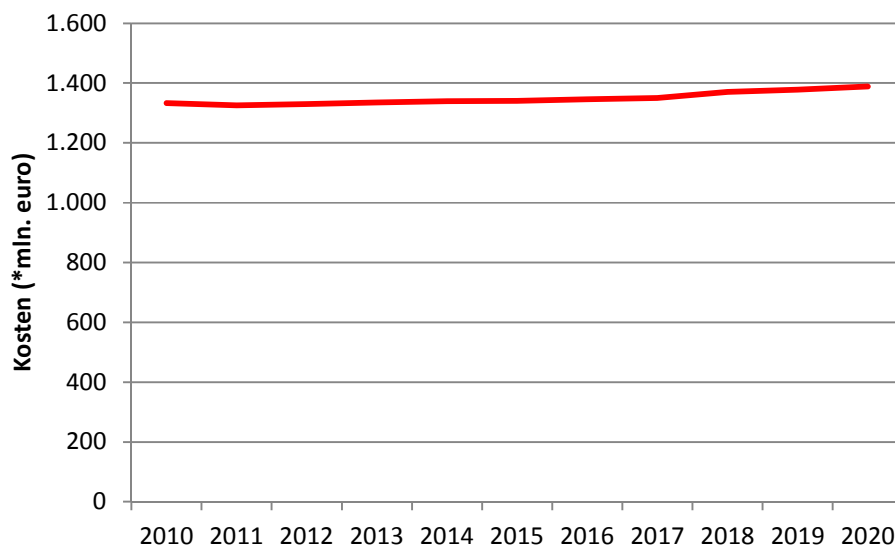
De prognose van de drinkwatersector is eind 2011 en begin 2012 opgesteld. Ieder drinkwaterbedrijf is gevraagd een vragenlijst in te vullen. Hierin werd gevraagd om aan te geven welke kostenontwikkeling tot 2020 wordt verwacht op basis van de meerjarenbegrotingen uit 2010. In de enquête werd gevraagd om de gegevens aan te leveren op basis van het prijspeil in 2010. Bij de vraagstelling is verder zoveel mogelijk aangesloten op de vragen die ook worden gesteld voor de benchmark van de drinkwatersector.

Ieder drinkwaterbedrijf heeft zelf de verwachte kostenontwikkeling bepaald. De kostenontwikkeling is uitgesplitst naar reguliere en niet-reguliere kosten. De reguliere kosten zijn de kosten die worden gemaakt als er niets zou veranderen in de bedrijfsactiviteiten ('business as usual'). Bij de niet-reguliere kosten is gevraagd aan te geven welke kostenontwikkeling wordt verwacht als gevolg van de niet-reguliere ontwikkelingen. Hierbij is gevraagd naar de verwachte kosten als gevolg van een verslechterende ruwwaterkwaliteit en eventuele extra benodigde investeringen in het drinkwaternet. Daarnaast konden drinkwaterbedrijven andere niet-reguliere kosten aangeven. Ten slotte is een aantal kerngegevens opgevraagd.

De cijfers zijn geanalyseerd door Vewin en Accenture en met de drinkwaterbedrijven besproken. Er is aan de bedrijven gevraagd om ontwikkelingen mondeling toe te lichten. Daarnaast hebben Vewin en Accenture de bedrijven gewezen op ontwikkelingen en trends bij de andere bedrijven om zo veel mogelijk te voorkomen dat zaken over het hoofd worden gezien.

De kosten bedragen in 2010 1,33 miljard euro. In 2020 zal dit volgens de prognose zijn gestegen tot 1,39 miljard euro (prijspeil 2010) als er geen extra doelmatigheidsvergrotenende maatregelen worden genomen. Dat is een gemiddelde jaarlijkse stijging van 0,4 procent (zie ook de figuur).

**Figuur Prognose autonome kostenontwikkeling drinkwatersector 2010-2020 (prijspeil 2010)**



### 2.3. Robuustheid prognose

De robuustheid van deze prognose hebben we in stappen getoetst. Als eerste is de plausibiliteit van de gegevens nagelopen. Naar aanleiding hiervan hadden wij enkele vragen. Deze zijn snel en afdoende beantwoord door Vewin.

Vervolgens zijn we nagegaan welke uitgangspunten ten grondslag liggen aan de prognose. Ieder drinkwaterbedrijf is in eerste instantie zelf nagegaan welke kostenontwikkeling verwacht kan worden de komende tien jaar. De uitgangspunten zijn dus per bedrijf bepaald.<sup>5</sup> Het is daardoor niet mogelijk om in zijn algemeenheid aan te geven welke uitgangspunten zijn gehanteerd.

Er zijn wel uitgangspunten nodig geweest om de prognoses per bedrijf op te stellen. De basis voor de prognose is de meerjarenbegroting uit 2010. Hierin zijn ramingen opgenomen tot 2013 en niet tot 2020. De rekenkundig eenvoudigste manier om een prognose tot 2020 op te stellen is om de ontwikkelingen van 2010 tot 2013 door te

---

<sup>5</sup> Er is door Vewin en Accenture wel zo veel mogelijk nagegaan of de interpretatie van vragen gelijk was en of er geen ontwikkelingen over het hoofd worden gezien.

trekken naar 2020. Als de gemiddelde jaarlijkse kostenstijging tussen 2010 en 2013 bij een drinkwaterbedrijf dus 0,1 procent is, dan zou het het eenvoudigst zijn om ervan uit te gaan dat deze stijging tot 2020 jaarlijks 0,1 procent blijft. Hier moeten dan echter wel goede argumenten voor zijn.

Een prognose is robuuster wanneer wordt nagegaan hoe de verschillende kostenonderdelen zich naar verwachting zullen ontwikkelen. We kunnen met de gegevens die we hebben ontvangen van de drinkwaterbedrijven niet nagaan welke berekeningen zijn uitgevoerd. Wel is te zien dat de prognoses van de afzonderlijke drinkwaterbedrijven niet tot stand zijn gekomen door het doortrekken van ontwikkelingen van 2010 tot 2013 naar 2020, maar dat de prognose is gebaseerd op berekeningen. Dit is ook mondeling bevestigd door Vewin.

Het bovenstaande geeft ons geen aanleiding te twifelen aan de robuustheid van de prognose.

## **2.4. Mogelijkheid autonome prognose later bij te stellen**

In een laatste stap zijn we nagegaan of het mogelijk is om de prognoses van de autonome ontwikkeling bij te stellen als dat nodig mocht zijn. In een gesprek werd met Vewin, Accenture en één van de drinkwaterbedrijven werd uitgelegd dat dit lastig kan zijn doordat achteraf mogelijk geen onderscheid meer kan worden gemaakt tussen de doelmatigheidswinst en de kostenontwikkeling als gevolg van exogene ontwikkelingen. Er zijn echter volgens de sector wel mogelijkheden. Ieder bedrijf zal dan weer zelf bepalen welk effect de exogene ontwikkelingen hebben op de prognose van de autonome kostenontwikkeling.

De gegevens blijken ook mogelijkheden te bevatten om de ontwikkeling van enkele kostenposten te volgen. In de vragenlijst wordt niet alleen gevraagd naar een prognose van de autonome kostenontwikkeling, maar worden ook enkele kerngegevens opgevraagd. Het betreft gegevens over de grondslagen (aantal administratieve aansluitingen en kubieke meter geleverd water) en enkele operationele kosten (salariskosten, energiekosten ten behoeve van productie en distributie en de kosten van hulpstoffen). Operationele kosten vormen het grootste deel van de totale kosten van de drinkwaterbedrijven en daarom is het van belang om hier enkele kerngegevens over te hebben.

De opgevraagde grondslagen betreffen exogene factoren waar de drinkwaterbedrijven over het algemeen niet direct invloed op hebben, maar die wel effect hebben op de kostenontwikkeling. Doordat deze gegevens zijn opgevraagd kan in latere jaren de werkelijke ontwikkeling worden vergeleken met wat nu wordt verwacht. De ontwikkeling kan worden gebruikt om de prognose van de autonome ontwikkeling eventueel bij te stellen.

Verandering in de kosten van personeel, energie en hulpstoffen kunnen verschillende oorzaken hebben. De kosten van energie kunnen bijvoorbeeld sterker stijgen dan nu wordt verwacht doordat de prijs van olie en andere energiebronnen sterker stijgt, maar ook doordat drinkwaterbedrijven meer energie verbruiken. Het is niet op voorhand duidelijk of een toekomstige andere ontwikkeling van deze kosten ten



opzichte van de huidige verwachting een exogene of endogene oorzaak heeft. Het biedt echter wel mogelijkheden om in de toekomst eventueel de totale kostenontwikkelingen nader te analyseren door te bekijken welke kostenposten zich anders ontwikkelen dan verwacht.

Het vergt dus wat werk om de autonome prognoses eventueel in de toekomst bij te stellen, maar wij verwachten dat het wel mogelijk is om, indien nodig, tot een beargumenteerde aanpassing te komen.

## **2.5. Afsluitend**

De drinkwaterbedrijven hebben een prognose opgesteld van de autonome kostenontwikkeling in de drinkwatersector. Ieder bedrijf heeft een prognose aangeleverd. Deze zijn geanalyseerd door Vewin en Accenture en besproken met de sector. Wij hebben een plausibiliteitscontrole uitgevoerd op de cijfers en zijn zo nauwkeurig mogelijk nagegaan hoe de prognoses tot stand zijn gekomen. Wij hebben geen redenen om te twijfelen aan de robuustheid van de prognose.

Hoewel de drinkwatersector aangeeft dat het lastig zal zijn om de prognose in latere jaren bij te stellen zien wij hier wel mogelijkheden voor. Ook op dit punt achten wij de prognose robuust.

## 3. Bijstelling prognose waterschappen

### 3.1. Algemeen

De Unie van Waterschappen heeft in 2011 een prognose opgesteld van de autonome ontwikkeling van 2010 tot 2020 van de waterschapsheffingen. Deze prognose is in een aantal stappen tot stand gekomen. In een eerste stap is op basis van de meerjarenbegrotingen van de waterschappen 2010 nagegaan welke kostenontwikkeling de waterschappen verwachtten tussen 2010 en 2013. In een tweede stap is nagegaan hoe dit zich waarschijnlijk zal ontwikkelen na 2013. In een laatste stap is in een “expert opinion sessie” alle relevante informatie gezien. In deze sessie is men tot de conclusie gekomen dat het stijgingspercentage voor de gehele periode 2010-2020 lager ligt dan verwacht mag worden op basis van de meerjarenramingen voor de periode 2010-2013. De ramingen van de waterschappen van eind 2009 gaven voor de periode 2010-2013 een stijging van de totale waterschapsheffingen aan van jaarlijks 3,5 procent. In de door de Unie van Waterschappen vastgestelde prognose is dit 3,3 procent.

Doordat de prognose van de waterschappen niet alleen de uitkomst is van een rekenkundige exercitie, maar ook een expert opinion betreft, is het niet op voorhand duidelijk hoe deze eventueel bijgesteld wordt als dit nodig is door exogene ontwikkelingen. Het is bijvoorbeeld onduidelijk of een bijstelling van de prognose op basis van een expertise oordeel zou worden vastgesteld, of dat hierbij wordt uitgegaan van berekeningen.

De Unie van Waterschappen heeft nu met een concreet voorbeeld toegelicht hoe de prognose zou kunnen worden bijgesteld. In dit hoofdstuk geven wij weer hoe de Unie de prognose bij wil stellen en geven wij ons oordeel hierover.

### 3.2. Mogelijkheden bijstelling autonome ontwikkeling

In de voorbeeldberekening die de Unie van Waterschappen ons heeft opgestuurd wordt uitgewerkt hoe de prognose wordt bijgesteld in verband met de verhoging van het btw-tarief

De stappen zijn weergegeven in de box. In grote lijnen wordt een bijstelling als volgt uitgevoerd:

1. Er wordt bepaald hoe hoog de kosten in 2010 zouden zijn geweest. In het uitgewerkte voorbeeld wordt nagegaan hoe hoog de kosten zouden zijn als het btw-tarief 2 procentpunt hoger zou zijn.
2. Er wordt nagegaan hoe veel hoger de kosten zijn in het jaar dat de verandering echt plaatsheeft. Hiervoor worden de in stap 1 berekende kosten verhoogd met het jaarlijkse stijgingspercentage volgens de prognose (3,3 procent per jaar).

De Unie van Waterschappen gaat dus bij het bijstellen van de prognose in eerste instantie uit van de opbrengsten volgens de begrotingen en meerjarenbegrotingen voor de periode 2010-2013. Omdat het Bestuursakkoord Water is afgesloten in 2011 zijn in deze begrotingen geen doelmatigheidsmaatregelen opgenomen die voortkomen uit het betreffende akkoord. In recentere begrotingen is dit wel het geval. Door voor het bijstellen van de prognose uit te gaan van de situatie in 2010 wordt dus voorkomen dat het effect van doelmatigheidsmaatregelen die zijn genomen naar aanleiding van het Bestuursakkoord Water worden opgenomen in de prognose. Deze methode is volgens ons oordeel de best mogelijke methode gegeven de beschikbare gegevens.

**Box Bijstelling autonome opbrengstontwikkeling als gevolg van de verhoging van het btw-tarief in stappen**

In het voorbeeld van de Unie van Waterschappen worden de volgende stappen gevolgd.

1. Er wordt allereerst nagegaan voor welke exploitatiekosten btw wordt betaald.
2. Vervolgens wordt nagegaan hoe hoog deze exploitatiekosten waren volgens de ramingen van eind 2009. Omdat het btw-tarief stijgt van 19 procent naar 21 procent worden de betreffende exploitatiekosten 2 procentpunt verhoogd. Het nieuwe btw-tarief leidt volgens deze berekening tot een kostenstijging van 20 miljoen euro.
3. In een volgende stap wordt bepaald hoe hoog dit bedrag in 2013 zou zijn. Volgens de prognose die is opgesteld voor de waterschappen bedraagt de jaarlijkse stijging van de kosten 3,3 procent. De kostenstijging als gevolg van het hogere btw-tarief per 1 januari 2013 is dan 22 miljoen euro.
4. Vervolgens wordt de kostenstijging bij de investeringsuitgaven bepaald. Er wordt op basis van de netto investeringsuitgaven in 2010 en 2011 een conservatieve inschatting gemaakt van de netto investeringsuitgaven (1 miljard euro). Geschat wordt dat 90 procent hiervan in de markt wordt uitbesteed (er worden nog gegevens opgevraagd bij de waterschappen om dit te controleren). Op basis van deze gegevens en gegevens over de afschrijvingstermijn en rekenrente bij de waterschappen wordt berekend dat de btw-verhoging leidt tot een stijging van de kosten rondom investeringsuitgaven van 0,6 miljoen euro.
6. Ten slotte wordt bepaald welk effect dit heeft op de belastingopbrengsten. Omdat de btw-verhoging geen effect heeft op de belastingheffing wordt aangenomen dat de opbrengststijging gelijk is aan de kostenstijging.

### **3.3. Afsluitend**

Doordat de prognose van de autonome ontwikkeling van de Unie van Waterschappen mede gebaseerd is op een expert opinion ten aanzien van de te verwachten ontwikkelingen vond COELO het onduidelijk hoe de Unie van plan was om de prognose eventueel bij te stellen. De opgestuurde voorbeeldberekening geeft volgens COELO duidelijkheid hoe de waterschappen de prognose zullen bijstellen voor exogene ontwikkelingen. Wij hebben op dit punt geen kanttekeningen meer.

## Verkrijgbaar in de reeks COELO-rapporten

- 94-1 M.A. Allers, C.A. de Kam, *Advies over de kostentoedeling van waterschappen*, 1994.
- 95-1 M.A. Allers, C.G.M. Sterks, *Naar een geïntegreerd stelsel voor gesubsidieerde arbeid? Evaluatie van de voorstellen van de commissie Houben*, 1995.
- 95-2 M.A. Allers, *Inkomenseffecten van het gemeentelijk kwijtscheldingsbeleid*, 1995.
- 96-1 C.G.M. Sterks, M.A. Allers, *Herziening van de financiële verhouding en de lokale lastendruk*, 1996.
- 96-2 M.A. Allers, *Financiële gevolgen van de verruiming van het kwijtscheldingsbeleid van de gemeente Groningen*, 1996.
- 96-3 M.A. Allers, *Profijt van de gemeentelijke overheid. De invloed van het gemeentebestuur op de koopkracht van de minima in Groningen*, 1996.
- 96-4 M.A. Allers, *De Armoedenota en het minimabeleid in de gemeente Delfzijl*, 1996.
- 96-5 C.A. de Kam, M.A. Allers, *Om de loongrens. Verkenning van gevolgen van grondslagversmalling bij de premieheffing voor de Ziekenfondswet*, 1996.
- 97-1 M.A. Allers, *Tariefdifferentiatie in de OZB en de fiscale concurrentiepositie van de gemeente Groningen*, 1997.
- 97-2 C.G.M. Sterks, *Alternatieven voor milieulegges*, 1997.
- 97-3 M.A. Allers, *Gemeentelijke woonlasten voor water- en walbewoners vergeleken*, 1997.
- 97-4 A.J.W.M. Verhagen, *Criteria aan de verdeelmaatstaven van specifieke uitkeringen*, 1997.
- 98-1 M.A. Allers, *De invloed van de burger op de gemeentelijke belastingdruk*, 1998.
- 99-1 M.A. Allers, *Gemeentelijk minimabeleid en armoedeval*, 1999.
- 99-2 M.A. Allers, *Armoedebestuur en armoedeval in Vlaardingen*, 1999.
- 00-1 A.J.W.M. Verhagen, *COELO-Overzicht specifieke uitkeringen 1999, 2000*.
- 00-2 M.A. Allers, *Armoedebestuur en armoedeval in Soest*, 2000.
- 00-3 K. Grit, *Dynamiek van de lokale overheid. Economisering in Tilburg*, 2000.
- 00-4 M.A. Allers en A. Veenkamp, *Een woonlastenfonds voor Groningen?*, 2000.
- 00-5 M.A. Allers, *Armoedebestuur en armoedeval in Alphen aan den Rijn*, 2000.
- 00-6 M.A. Allers, *Armoedeval in Amsterdam, 2000-2001*, 2000.
- 00-7 M.A. Allers, *Het decentrale belastinggebied, de kwaliteit van de lokale afweging en de politieke participatie*, 2000.
- 01-1 A.J.W.M. Verhagen, *Voorstel voor wijziging van de Financiële-verhoudingswet en enkele andere wetten*, 2001.
- 02-1 E. Gerritsen, M.A. Allers, *Weerstandsvermogen en vermogenspositie gemeente Apeldoorn*, 2002.
- 02-2 E. Gerritsen, *Begrotingsvergelijking gemeente Zaanstad*, 2002.
- 02-3 M.A. Allers, *Armoedebestuur en armoedeval in Heerlen*, 2002.
- 02-4 M.A. Allers, *Herverdeeleffecten van de voorgenomen afschaffing van de OZB op woningen*, 2002.
- 02-5 E. Gerritsen, *Stille reserves van gemeenten*, 2002.
- 03-1 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2003*, 2003.
- 03-2 M.A. Allers, *Koopkrachteffecten van afschaffing van de gebruikersheffing van de OZB op woningen*, 2003.

- 03-3 C. Hoeben, *Wie betaalt wat? kostentoedeling bij waterschappen*, 2003.
- 04-1 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2004*, 2004.
- 04-2 M.A. Allers, *Financiële gevolgen van maximering van de OZB-tarieven*, 2004.
- 04-3 E. Gerritsen en C.G.M. Sterks, *Kostenontwikkeling in de waterketen 1990-2010*, 2004.
- 04-4 M.A. Allers en C. Hoeben, *Achtergronden van tariefstijgingen van gemeentelijke belastingen*, 2004.
- 04-5 C. Hoeben en E. Gerritsen, *Gevolgen invoering waterketentarif voor de lastenontwikkeling van huishoudens*, 2004.
- 05-1 C. Hoeben en E. Gerritsen, *Gevolgen van ontwikkelingen in de waterketen voor de lastendruk van huishoudens*, 2005.
- 05-2 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2005*, 2005.
- 05-3 C. Hoeben, *Koopkrachtontwikkeling van ouderen, gehandicapten en chronisch zieken in Amsterdam*, 2005.
- 05-4 M.A. Allers, *Methoden voor het ontwikkelen van financiële verdeelmodellen*, 2005.
- 06-1 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2006*, 2006.
- 06-2 C. Hoeben, *Kostentoerekening en kostendeckking van gemeentelijke heffingen in Noordenveld*, 2006.
- 06-3 E. Gerritsen, C. Hoeben en J.Th. van der Veer, *Audit WB21: Kosten- en lastenontwikkeling ten gevolge van de NBW-opgave wateroverlast*, 2006.
- 07-1 M.A. Allers, A.S. Zeilstra, C. Hoeben en J.Th. van der Veer, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2007*, 2007.
- 07-2 C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Kostprijsberekening en tariefbepaling gemeentelijke heffingen in De Marne*, 2007.
- 07-3 C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Kostprijsberekening en tariefbepaling gemeentelijke heffingen in Eemsmond*, 2007.
- 07-4 C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Kostprijsberekening en tariefbepaling gemeentelijke heffingen in Winsum*, 2007.
- 07-5 M.A. Allers en B. Steiner, *Uitgavenbehoeften van Nederlandse gemeenten*, 2007.
- 08-1 M.A. Allers, L.A. Toolsema en A.S. Zeilstra, *De financiële positie van de gemeente Harlingen en de sturingsmogelijkheden van de raad*, 2008.
- 08-2 M.A. Allers, C. Hoeben, L.A. Toolsema en A.S. Zeilstra, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2008*, 2008.
- 09-1 M.A. Allers, C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2009*, 2009.
- 09-2 M.A. Allers en A.S. Zeilstra, *Bevolkingsdaling en gemeentelijke financiën*, 2009.
- 09-3 C. Hoeben, *Achtergrond tariefontwikkeling reinigingsheffingen 2009*, 2009.
- 09-4 A.S. Zeilstra, L.A. Toolsema en C. Hoeben, *Kosten en baten riolering en afvalinzameling en -verwerking in Capelle aan den IJssel*, 2009.
- 09-5 C. Hoeben, *Ontwikkeling van de lokale woonlasten voor eigenaren van woningen 1998 - 2009*, 2009.
- 10-1 M.A. Allers, L.A. Toolsema, C. Hoeben en J. Bolt, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2010*, 2010.
- 10-2 M.A. Allers en J. Bolt, *Financiële gevolgen van de recessie voor de eigen inkomsten en uitgaven van gemeenten*, 2010.

- 10-3 C. Hoeben, *Ontwikkeling waterschapslasten in de periode 1998-2012*, 2010.
- 10-4 L.A. Toolsema, M.A. Allers, A.S. Zeilstra, *De toezichtlast van gemeenten op het gebied van de financiële functie*, 2010.
- 10-5 M.A. Allers, C. Hoeben, *Besparingsmogelijkheden in het waterbeheer*, 2010.
- 10-6 M.A. Allers, *Verevening conform het derde aspiratieniveau*, 2010.
- 10-7 M.A. Allers, C. Hoeben, *Bezuinigingen en crisisbeheersing: Financiële plannen van gemeenten, 2010-2012*, 2010
- 11-1 C. Hoeben, *Lastenontwikkeling als gevolg van de bijdrage door waterschappen aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma*, 2011
- 11-2 M.A. Allers, C. Hoeben, *Kerngegevens belastingen grote gemeenten 2011*, 2011
- 12-1 M.A. Allers, C. Hoeben, *Kerngegevens belastingen grote gemeenten 2012*, 2012.
- 12-2 M.A. Allers, J. Veenstra en C. Hoeben, *Toereikendheid huidige kasgeldlimiet en renterisiconorm*, 2012
- 12-3 C. Hoeben, M.A. Allers, *Contra-expertise lastenontwikkeling door Project Gebonden Aandeel waterschappen aan het Hoogwater Beschermingsprogramma*, 2012

Bovenstaande rapporten kunnen worden gedownload van Internet ([www.coelo.nl](http://www.coelo.nl)), of besteld bij COELO, postbus 800, 9700 AV Groningen, telefoon 050 3637018.

**Andere COELO-uitgaven:**

*Atlas van de lokale lasten*. Verschijnt jaarlijks sinds 1997.

*Woonlastenmonitor*. Verschijnt jaarlijks sinds 2008.

Meer informatie over COELO en COELO-publicaties is beschikbaar via [www.coelo.nl](http://www.coelo.nl)